



香港記者協會



第十九條

香港言論自由年報(一九九四)

香港記者協會 第十九條

聯合報告

一九九四年六月三十日

目 錄

序／李月華、法蘭西絲·達蘇莎	4
總結及建議	5
引 言	7
第一章 法律修訂	8
已檢討和修改的法例	9
修訂中的法例	9
仍在檢討的法例	10
不作修改的法例	12
公開資訊	13
第二章 傳媒擁有權	15
漸趨多元化及危險訊號	15
收購衛星電視	15
收購《南華早報》及其他變化	16
香港電台與公眾頻道	17
第三章 自我審查	19
概 況	19
原因及動機	19
案 例	21
席揚被審判	21
梁慧珉案	23
專欄停載	23
禁播電視節目	23
衛星電視撤去BBC	25
電影節的抽片風波	26
附 錄	28

鳴 謝

此報告書由香港記者協會執行委員查理斯·戈達德、貝爾、劉進圖及方蘇撰寫及編輯，記協執行秘書馬慧雯提供協助，並交倫敦第十九條的安·諾頓編訂。

版權所有 © 第十九條·香港記者協會

英文版 ISBN 1 870798 27 9

序

一九九三年一月，香港記者協會與第十九條出版了《當前急務：香港言論自由與一九九七》報告書，指出了香港在向一九九七年中國收回主權過渡期間，言論自由以及新聞自由此種權利正受到嚴重的威脅。

在十八個月之後的一九九四年六月，報告書的總體結論已完全得到證實。現在，很少人會懷疑，言論自由這種基本人權在步向主權移交和移交之後，將進一步縮減，而所有其他的基本人權均有賴言論自由才得到奉行和真正貫徹。這種縮減有以下兩種表現形式：一是當局擁有相當大的憲制和法律上的權力與政治影響力，可以運用這樣或那樣的方式去壓制言論自由；又或者是傳媒和社會各個階層以自我審查的方式壓制自己的言論自由，而這種現象正與日俱增。

作為承接《當前急務》的篇章，這份關於言論自由的年報，將從今年開始，每年出版，出版日期定於每年的六月三十日，而三年後的六月三十日，就是回歸中國治下的前夕。記協和第十九條希望，通過定期和具體地記錄香港言論自由的狀況，會令公眾和當局注意到情勢的緊急——因為九七過渡正日形迫切，應一起努力，為維護這種必不可少的自由求取保證。尤其是港英政府，對於未來幾年如何奉行言論自由，有著重大的影響作用。在國際法之下，它有義務要保證香港所有法例均符合《公民權利和政治權利國際公約》，以及《香港人權法案條例》，並且保證傳媒有多種多樣的意見，而對自我審查的滋長，尤應設法阻遏。

在這個關鍵時刻，香港政府必須明確自己的走向：到底是像以往那樣對問題拖拉迴避，還是站在維護言論自由的前列，港府應知所抉擇。

香港記者協會主席 李月華

第十九條行政總監 法蘭西絲·達蘇莎

一九九四年六月三十日

總結及建議

一九九三年一月，香港記者協會和第十九條在《當前急務：香港，言論自由與一九九七》報告書中提出不少建議，但很多未為港府採納，兩會對此深表失望，並將這些建議重載於此一報告書，作為附錄。

1. 立法

1.1 港府對於已經檢討的法例，修訂工作進展緩慢，一再拖延，又明顯地無意承擔責任，檢討和修訂其他法律，使之符合《公民權利和政治權利國際公約》及《香港人權法案條例》。此種情況，特別令人關注。

1.2 為此，我們促請香港政府，在主權交回中國僅餘三年的急迫情況下，進行下列的工作：

- 定出時間表，作出確切的承擔，對未能符合言論自由的現行法例進行檢討和修訂，包括與保安有關的法例（見下述）。同時草擬新的法律，包括總體性的廣播條例。訂定這份時間表，應考慮到在九七移交之前需要時間進行立法或修訂。

- 進一步修改各項廣播法例，收窄事先審查的範圍，因為依據有關條款，布政司可向高等法院申請禁令，禁播某些可能煽動對某些群體的仇恨，或導致法律和秩序的全面破壞，或嚴重損害公共衛生和風化的節目。事先審查應局限於會煽動起暴力，或對某些群體的仇恨可能導致暴力，或有可能直接及嚴重損害公共衛生和十八歲以下的少年兒童的風化的節目。

- 對於與保安有關的法例進行廣泛的改革，尤其是《緊急情況規例條例》、《官方保密令》、《刑事罪行條例》和《警察條例》。《官方保密令》和《刑事罪行條例》（與叛國及煽動叛亂有關）均應予以放寬和進行本地化，免得九七後特別行政區政府在基本法第二十三條之下制訂更嚴苛的法例。

- 進一步放寬《公安條例》的修訂建議，確保任何對公開遊行示威的限制均符合國際標準，亦即必須是民主社會中維持公共秩序所必須的規限，才予認可。

- 修改《電影檢查條例》，其中第10(2)(C)條，亦即當局得查禁可能嚴重危害與鄰近地區關係的影片的規定，應予刪除，因為這一條規定明顯地妨害言論表

達自由，這是不能接受的。

2. 公開資訊

- 2.1 對於制訂法例讓公眾索取官方資料，港府應重新考慮其立場，並容許有關的私人議員法案提交立法局辯論。政府已承認在這方面需要一套行政守則，而英國的經驗已說明了實行這種守則，對保障索取資料此一基本權利的作用很小。因此，港府應制訂全面的資訊公開法。

3. 傳媒擁有權與多元化

- 3.1 跨媒體擁有權的情況——亦即個人或公司在印刷和廣播媒體均擁有控制性股權，已在更大程度上引起了香港社會的關注。在國際法之下，港府有責任保證傳媒有多元化的意見。要履行此種責任，當局應檢討規管傳媒擁有權的法例，以防範傳媒擁有權走向集中，並應保證提供必要的環境，讓多種多樣的意見得以表達。
- 3.2 為保證有多種意見，以及對抗與日俱增的自我審查之風，港府的另一急務是採取步驟，保證香港電台的獨立性，並確保它有足夠資源去履行它提供公共廣播服務的職責。港府應依循一九八五年檢討廣播事業的建議，使香港電台公司化；最低限度也應提供足夠的措施，維護其編輯獨立性，譬如制訂正式的約章，內有條文使港台能履行公共服務的職能，讓少數意見得以表達，以及確保有爭議性的事態能受到討論。
- 3.3 港府應通過立法，使廣播事業——包括電視和電台——能對公眾更加開放。

4. 自我審查

- 4.1 在公營部門方面，我們促請港府應正面譴責查禁中國敏感的見解和消息的做法。公營機構應得到政府全面和公開的支持，以抵禦任何對言論自由的衝擊。公營機構應制訂指引，抑制自我審查的情況。
- 4.2 同時，我們也籲請私營的傳媒確保本身的職份，將機構內的編務和財務管理分開，須知編輯獨立性是言論自由的一個重要保證。
- 4.3 最後，記協和第十九條籲請香港的新聞工作者將自我審查的個案公諸於世，以及提供給記協新設的自我審查資料庫存檔。我們會爭取團結那些即使生計面臨威脅，以至九七後可能會遭秋後算賬，但仍繼續保持專業標準的新聞工作者。

引言

《當前急務：香港，言論自由與一九九七》報告書，出版至今已有一年半。這段時間對香港的言論自由並無建樹可言。且不要說新聞同業的觀感，就算是社會大眾——正如多項民意調查所顯示——也普遍認為香港的言論自由和新聞自由在九七年中國收回香港主權後，將會明顯減少和受到限制，這已是老生常談，幾乎成了勢所必然。

中國方面的做法，著實營造和持續了一種使人焦慮的氣候，令人擔心失去種種重要的自由。《明報》記者席揚被指竊取國家金融秘密而遭拘捕、起訴，以至判刑十二年，使整個社會為之震慄。重判席揚，已被廣泛視為對香港新聞工作者的警告：不要在報道與中國有關的新聞事態時逾越官方可以接受的界限。北京對本港傳媒已發出了收緊政策的訊號。

香港政府的態度也不足為法。正如此報告書第一章所論述，相應於對威脅言論自由的法律作全面改革的要求，港英政府所做的好事少之又少。時勢已是這麼迫切，但除了改革進度特別緩慢之外，還令人懷疑港府實在會否對與保安有關的法律作實質的改革。

此情此景，與一九九三年中相對樂觀的情景比較——那時港督彭定康承諾進一步檢討記協認為抵觸言論自由的法律——差異極大。實際上，彭定康聲言支持新聞自由，在中英政治的變幻中已逐漸流於說詞。現在，要推動法律改革會更加困難，因為港府其實承認了它不打算就有爭議性的事情和中方作更多磨擦。

北京反對港府讓公眾取得更多官方資料的措施，可能產生的影響也令人關注。由於中國對這樣一個其實已令人失望和極為不足的方案也十分強硬，顯然會助長港府內部冒起的呼聲，主張對資訊公開等事宜採取更保守的做法。

此外，本報告書第二章指出，香港的傳媒在過去的一年半曾有一段小小的興旺時期，雖然這種興旺使人們更為注意諸如跨媒體擁有的問題。乖謬的是，這種擴展出現於自我約束和自我審查有增無已的時期，本報告書的第三章對此將作詳細剖析。的確，在未來幾年，自我審查很有可能會對言論自由造成重大的損害。

有關自我審查的議論，其中的核心問題是傳媒機構的老闆和管理層干預編輯的運作。在未來一年，除了修改法律的工作外，制訂措施確保香港傳媒的多元化，將是記協和第十九條主要的工作重點所在。

第一章 法律修訂

過去十八個月，對於修改威脅言論自由的法律，缺乏明顯的進展。這種情況令人深表關注，因為距離移交只剩下三年。時間越來越迫切，而港府又實際上承認了在一些它相信最好擱置一旁的問題上，不打算跟中方發生進一步的政治磨擦，這就表示剩下來正在檢討的法例只會有表面上的修改，甚至有可能全不改動。倘若情況真的如此，某些法律，包括有爭議性的與保安有關的法例，可能會以目前的形式延續到九七後的特別行政區，為日後被濫用大開方便之門。

一九九二年八月，港督答應進一步檢討法例。很多法例是記協和第十九條認為不符合香港人權法第十六條（比照《公民權利及政治權利國際公約》第十九條）^{（註一）}的，或對言論自由構成威脅，但至今修改了的只有三條——《廣播事務管理局條例》、《電視條例》和《電訊條例》。記協提出要檢討的法例共十七條，其中十一條與新聞自由有關，另外六條與更廣泛的言論自由有關。

一九九三年三月，政府發表初步檢討的結果，同時又宣稱「新聞自由在香港法律之下是穩固的」。但至今已一年多，法律改革的進展緩慢得令人沮喪。在修訂了上述三項廣播法例之後，目前只完成了其他七項法律的檢討工作，其中兩項是涉及已經修改的《電視條例》和《電訊條例》的條文，其他五項包括《公眾娛樂場所條例》、《簡易程序治罪條例》、《公安條例》、《本地報刊註冊條例》及《監獄條例》。在七項之中，只有兩項——《公安條例》及《簡易程序治罪條例》——在六月趕急提交給立法局。

還有七項法律則仍在檢討中，包括五項與保安有關的法律：《緊急情況規例條例》、《刑事罪行條例》、《警察條例》和《防止賄賂條例》，以及英國的《官方保密令》。同時，對《電訊條例》及《郵政署條例》的條文加以檢討的工作也在進行中。

此外，當局已決定其他十三項法律保持不變。這些法律多數是記協和第十九條認為影響較小的，但也有極具爭議性的《電影檢查條例》（見下述）。

如果在檢討過程中有什麼是前後一貫的，那就是檢討的一再拖延。這裡且舉一個例子：對於三項較受爭議的與保安有關的法律，即《緊急情況規例條例》、《刑事罪行條例》及《官方保密令》，原初預計在一九九四年初完成檢討，但現在這個檢討要延期至一九九四年底，而且可能還會更遲。

港府相應於全面進行法律改革的要求，只做了那麼少的事，記協和第十九條表示極度失望。這不僅是因為在時間急迫下進展仍特別緩慢，而是令人有理由懷疑政府到底會不會對與保安有關的法律作出有意義的改革。

已檢討和修改的法律

一九九三年一月，政府建議修改管轄電台及電視廣播的法律，亦即《電視條例》、《電訊條例》和《廣播事務管理局條例》。政府建議的改革，在相當程度上顧及不少對這些條例的批評意見^(註二)，刪除了行政部門得基於保安理由而撤銷電視牌照的規定，以及可就節目的政治內容制訂規例的條文。同時，政府又建議將廣播事務管理局可事先審查和禁播節目的規定放寬，但並未完全撤銷。

對於事先審查和禁播節目，政府的提議是這種做法只會局限在很狹窄的範圍內，亦即當某一節目可能煽動對任何群體的仇恨，或可能導致法律和秩序的全面破壞，或可能嚴重損害公共衛生和風化。藉著援引《人權法》第十六條的規定，作為採取這些行動的先決條件，政府明顯是欲說服立法者相信政府會以很合理的方式運用這種權力。

記協和一些立法局議員及社會團體反對這些修訂建議，理由是事先審查和禁播原則上有違《人權法》第十六條的精神（除了有關保護未成年人士外）。結果政府被迫修改原有的立場，建議授權布政司基於上述三種情況可向高等法院申請禁令，禁播某些節目。立法局接受這項修訂，並於一九九三年三月通過修訂草案。

記協和第十九條雖然歡迎對這些法律的多項修訂，但仍然很關注這些修訂容許政府控制電子傳媒的程度。雖然加入了司法解釋的緩衝，政府要向高等法院申請禁令才能事先審查和禁播節目，其威脅性肯定比原有權力為低，但由於容許作出限制的條文仍具彈性，這種權力仍易受到濫用。記協與第十九條並非反對作必要的規限，以防止破壞公共秩序，但堅持不能以防止「仇恨」和保障「公共衛生和風化」這些廣泛的概念將事先審查合理化。^(註三)

當局予人仍打算對廣播事務保留一定程度的控制的印象，在政府草擬的一項總體性的廣播法例中獲得進一步加強。這項新法例將於一九九五年二月交到立法局，比原定的最後時限一九九四年七月大大推遲。法例將取代現有的《電視條例》、《電訊條例》和《廣播事務管理局條例》，而新法例的其中一條是禁止在廣播節目中播放不雅及其他資料，並包括由法院頒令禁播某些節目的權力。記協和第十九條關注的是，審查「其他資料」的權力，可能會被用作對藝術表達任意施加限制。

政府亦計劃在引入這一總體性的法例的同時，修訂現有的廣播法例中其他具爭議性的條文。這方面的修訂，包括放寬不准播放某種資料的限制，以及可能撤銷有關禁播電台節目的規定。

修訂中的法例

過去一年中，交到立法局的修訂建議，僅有《公安條例》中的放寬領取集會許可證的程序。有關的修訂草案建議撤銷以往舉行示威須申領牌照的規定，又修改警務處長可禁止集會示威或附加條件，只有在基於「公共安全及公共秩序」的情況下才能對集會示威予以控制。

雖然這項建議無疑已是一種進步，但要符合香港認為須依循的國際標準，法律對示威的限制應該只局限於在民主社會中防止破壞公共秩序所必須的。配合這方面的修改，須同時撤銷《簡易程序治罪條例》第4(29)條，亦即未得警方許可不得使用揚聲器的規定。這條規定自一九九〇年以來就備受爭議，因為有五名政界的領導人物在一次小規模集會中，曾被當局引用這一條拘控。^(註四)

政府又宣稱在未來一年還要修訂另三項法例，其中兩項是較小的修改：一是《監獄條例》下的《監獄規例》，限制懲教署職員向新聞界透露資料；另一是《本地報刊註冊條例》，賦予報刊註冊主任寬廣的酌情權，可要求在港註冊為報刊及通訊社的申請者提供各種資料。

另一項較為重要的發展，是政府答應修訂《公眾娛樂場所條例》，該條例規定除電影外，其他各種形式的公眾娛樂，均須通過雙重發牌的制度：第一個牌照是保證進行演出的場所符合安全標準，另一個是依據第8(1)條發給的演出許可證。影視及娛樂事務管理處處長有絕對權力發給許可證或予以取消。

政府承認，此一法例須因應現今的情況和《人權法》予以修訂。但有關此一法例問題，正如很多其他法例一樣，就是檢討需時。據《南華早報》一九九二年六月二十二日一則報道，說明政府早就計劃廢止雙重發牌的制度；終於，兩年之後，政府才證實它打算廢棄發許可證的制度。

仍在檢討的法律

政府現在聲稱正在檢討六項法例，以及已修訂的《電訊條例》中的其他條文。這六項法例包括與保安有關的受爭議的法例，如《緊急情況規例條例》及其附例、《官方保密令》、《刑事罪行條例》（有關叛國及煽動叛亂）、《警察條例》（有關搜檢新聞資料）。

然而，在目前的政治氣候下，政府是否會致力改革這些法例，令人懷疑。現時港府當局已開始有明顯跡象，不願放棄或縮減藉以控制秩序的既有權力。此外，港府當局肯定還注意到，若果提出縮減權力，必會招致中方的強烈反應。

記協現時也把焦點集中到與保安有關的法例來，並且已向負責這些法例和保安事務的保安司歐士培提交意見書。

《緊急情況規例條例》

《緊急情況規例條例》是最具潛在危險性的法例，它容許港督會同行政局在無確切定義的緊急情況下「制訂任何他認為合乎公眾利益所需的規定」，並可藉此「審查、控制和禁制出版、書寫、繪圖、規劃、攝影、通訊及各種形式的通訊。」

這項緊急條例因為範圍寬廣，受到頗多的關注，而在這個條例內，更完全缺乏了《人權法》第五條對宣佈緊急狀態所定的限制（比照《公民權利及政治權利國際公約》第四條）。政府聲稱在宣佈緊急狀態時是會受到《人權法》的約束。

不過，政府已申明了會檢討這個條例，尤其是要研究是否需要對運用緊急權力

引入更多立法上的控制。港府說正在研究有關的修改，但沒有具體說明考慮怎樣修訂。而檢討看來不會有實質上的改動，這也是令人關注的。

《官方保密令》

另一個備受關注的問題是繼續在香港實施一九八九年的《官方保密令》。這是英國的法律，一九九二年六月通過樞密院令引伸到香港來。正因為它是英國的法律，到一九九七年中國收回香港主權即告失效。根據《基本法》第二十三條，九七後香港特別行政區的立法機關除了要做其他事情，還要制訂法律禁止「竊取國家機密的行為」(註五)。

竊取國家機密在香港的法律來說，仍是很陌生的用語，但卻因《明報》記者席揚在一九九三年十月被北京當局宣佈逮捕而重若千鈞。席揚被指竊取國家金融秘密，判刑十二年(見第三章)。

記協曾再次重申，港府應迫切檢討《官方保密令》，使之本地化及予以放寬。記協尤其指出，該項一九八九年的法例並不容許以公眾利益或尚未出版作為辯護依據。此外，記協還進一步與三位立法局議員及其他團體推動制訂資訊自由的法例(見下文)。

當局就《官方保密令》與一九九七的問題提出了四個選擇：一是讓法例在九七年失效；二是另行制訂本地法例；三是草擬及通過一項在中國收回主權後才生效的法例；四是先草擬法例，待九七之後才通過。四者之中，最可行的是制訂本地法例，而現時有很強的跡象顯示會作此種選擇。

不過，官方會在何種程度上放寬這項法例，則令人懷疑，因為官方的說法是此一法例符合香港的《人權法》。還有，任何放寬措施都需要與中方磋商才能跨越九七(事實上，即使把現時的《官方保密令》本地化，也不知道中方是否接受)，從而使香港特別行政區不必再制訂法律禁止竊取國家機密。但以目前的氣候，這種可能看來是越來越低了。

《刑事罪行條例》

《刑事罪行條例》因為與叛國和煽動叛亂有關，也存在著類似的問題。由於可以檢控被指控帶有叛國或煽動叛亂成份的出版物，對言論和新聞自由構成嚴重的威脅。跟《官方保密令》一樣，《刑事罪行條例》要在九七後存在，有必要進行本地化並予以放寬。事實上，煽動叛亂罪在民主社會中應否繼續保留，大可爭議。

《刑事罪行條例》有必要本地化，因為其中有提及女王和英國政府的內容。據知港府已在這個基礎上對叛國和煽動叛亂的條文作出檢討。不過，跟《官方保密令》一樣，要放寬這些範圍寬廣而易於被濫用的規定，仍要作出政治上的兩難掙扎。

《警察條例》

再下來的一項與保安有關的法例是《警察條例》，對新聞自由也有嚴重的影響。此一法例的第 50(7)條提及警方搜查的權力，該條文在一九八九年十月因為警

方搜檢兩大電視台未經剪輯的新聞錄影帶而成為爭議的焦點。這些錄影帶拍下了警方和一批支持民主的示威者的衝突情景，警方說要藉此決定是否對涉嫌者控以更嚴重的罪名^(註六)。

法律改革委員會在檢討警權的報告中，建議對搜檢新聞材料引入特定的程序。委員會提議引用英國一九八四年《警察及刑事罪行證據法》的原文，亦即須由巡迴法院的法官召雙方作一研訊，決定應否給警方發出令狀搜檢非保密性質的新聞材料。至於在保密情況下採集得的新聞材料，在《警察及刑事罪行證據法》之下，仍可完全免受警方搜查。相比之下，香港現時的法例只須警方向裁判署申請令狀，裁判署只聽一面之詞，即可給予警方令狀，搜檢任何警方認為與案有關的材料。

現時政府正在研討有關的報告，並承諾會在作出任何修改之前徵詢公眾意見。政府能這樣做，應當歡迎，但也會對早應進行的改革有所延誤。此外，《警察及刑事罪行證據法》的運作也不順遂，英國社會上已有要求修訂的呼聲，使之對新聞材料有更全面的保障。

其他仍在檢討的法例

《防止賄賂條例》也同樣在進行檢討。此一條例規定了廉政公署的權力，特別受關注的是第 30 條，亦即未經許可透露尚未被逮捕的涉嫌者的身份，即屬違法。

港督已成立特別委員會檢討廉署的權力，預計在今年年底完成檢討工作。《防止賄賂條例》第 30 條曾在一九九二年五月修改，使之符合《人權法》，但仍未盡如人意，但政府卻表示不會考慮再作修改。可是，隨著檢討委員會的成立，有關官員又再將《防止賄賂條例》放回有待檢討的法律之列。

政府正在檢討的還有《郵政署條例》和《電訊條例》中的條款，其中包括截查電訊及郵件，禁止郵寄煽動性的物品，以及禁止以電訊傳送虛假訊息。

不作修改的法例

政府已有結論對十三項法例不作修改——其中八項是在記協倡議要檢討的法例以外的^(註七)。不予修改的法例，在記協和第十九條看來，大多數對言論自由無重大影響，但其中的《電影檢查條例》則對言論自由構成重大的威脅。

當局拒絕修改這些法例，所持的理由是，這些法例對言論自由作出的限制是符合《人權法》的，因為這些限制都是為了保護個人私隱和公眾利益。不過，有些法律，包括《電影檢查條例》顯然不能歸入此類。

《電影檢查條例》在一九八八年制訂，其中第10(2)(C)條規定當局得查禁「可能嚴重危害與鄰近地區關係」的影片。這項規定在一九八九年曾用了一次，將一齣有關一九八九年中國民運的台灣影片刪剪了十六分鐘^(註八)。

港府辯稱，這種政治審查的規定符合《人權法》，理由是為了保障國家安全和公共秩序，自由及表達意見的權利得受必要的限制。還有，政府指出，《電影檢查條例》對審查已有條件規限，就是進行審查時必須顧及《公民權利和政治權利國際

公約》第十九條。

對於港府這些辯解，記協、第十九條和很多人均強烈反對：基於政治原因進行審查，實在說不過去，即使粗略看看國際公約第十九條及其法理依據，也明瞭是什麼一回事。香港立法局主要民主黨派的主席李柱銘，計劃另行提出法例草案，廢除《電檢條例》第10(2)(C)條。

此外，記協認為還有一些法例存在著有違言論自由的規定，但政府則不擬修改。這些法例是《誹謗條例》（關於刑事誹謗）、《司法訴訟（報道限制）條例》（限制採訪法院的審理過程）。還有，雖然法律改革委員會在一九八六年認為有必要制訂《蔑視法庭條例》，但政府卻決定不進行此種立法。

公開資訊

過去的一年半，政府一直在考慮應否及如何更大程度地公開官方的資訊，以回應正式制訂資訊公開法的要求。資訊公開法的目的在於保障市民取得政府檔案及個人紀錄的權利。初期發起這個運動、推動立法的團體是記協、國際司法協會香港分會、人權聯委會和地球之友。

當局對這件事的看法，已由港督彭定康定調。他在一九九二年約見記協代表時，承諾會由行政局進行研究，但他本人則並不贊成這種他統稱之為「宣言式的法例」。

如是者，在一九九三年三月，港府宣佈「並不信服涵蓋一切的資訊自由法是今後的最佳路向」。港府進而提議在某些範圍立法公開資料，例如在保護資料和索取個人紀錄方面。

同時，政府又很有限地宣佈了一些開放措施，包括出版一份指南，說明最高層的布政司署的架構，並鼓勵主要的政府部門出版指南和年報，以及將三十年以上的文件分類，除了載有影響保安事務或關係個人安全的敏感資料，三十年以上的文件均可公開索閱。

然而，這些只不過是很小的讓步。發起運動的團體仍認為應立法確認公眾有權索閱政府資訊才是唯一的途徑。政府被迫再次考慮立法的問題。一九九三年七月，運動有很大的發展，立法局委任議員陸恭蕙投入，將發起運動的小組擴大，並聯同代表法律界的立法局議員葉錫安，代表香港總商會的麥理覺，打算在立法局提出一份私人議員法案。

記協和原初的三個盟友在推動資訊自由法時已擬好了一條條例草案，其後草案內容得以增強，並分發給公眾展開諮詢，普遍的反應相當良好，大部份立法局議員聯署支持將草案提交立法局。

可是，港府再次拒絕了立法公開資訊這個受廣泛支持的要求。一九九四年六月，行政局決定追隨英國的方式，由政府擬定一套非約束性的守則，對發放資訊定出標準，又倣照資訊自由法，定出一系列豁免公開資訊的準則。按照這套方式，如有不服，可求助於行政事務申訴專員。政府擬在一九九五年年初在若干部門施行這

一套守則。

這一套開放資訊的方式，只能說是小兒科，但中方仍批評港府違反中英聯合聲明。外交部發言人沈國放宣稱，「港英政府在未與中方磋商並取得一致意見的情況下，採取單方面行動，這是中方不能接受的。」沈國放更強調這是涉及各部門運作的「重大變動」，並強烈暗示這些措施在九七之後會被取消。

反之，爭取資訊自由法的人士則批評政府的做法根本不足夠，因為索閱資料的權利並未經由立法確認。所謂行政守則，可以隨意撤銷或不予理會。再者，行政事務申訴專員也無權逼令政府或公共機構公開文件或資料。

為此，記協和第十九條促請港府重新考慮制訂資訊公開法，並容許上述草案以私人議員法案方式提交立法局及在立法局辯論。記協和第十九條更認為，在《人權法》第十六條之下，政府有責任制訂此一法例，使公眾有權獲取官方的資料的原則得以落實。

註一：《香港人權法案條例》第十六條內容為：

(一)人人有保持意見不受干預之權利。

(二)人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

(三)本條第(二)項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限——

(甲)尊重他人權利或名譽；或

(乙)保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化。

註二：有關記協對這些與廣播有關的法律，以及本章所提及的其他法例之詳細意見，請參看由記協與第十九條於一九九三年一月聯合出版的《當前急務：香港，言論自由與一九九七》第四章。

註三：只有在下述情況下，進行事先審查才屬合理：即事態可能煽動起暴力事件，或對小數群體產生仇恨以至可能出現暴力後果，或直接及嚴重損害公共衛生或十八歲以下少年兒童的風化。

註四：見《當前急務》頁四十五及頁五十至五十一。

註五：《基本法》第二十三條在九七後可能會對言論和新聞自由構成最大的威脅。根據《基本法》的這一條款，特別行政區須立法禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織在特別行政區進行政治活動，以及禁止香港的政治性組織與外國的政治性組織建立聯繫。

註六：見《當前急務》頁四十三及頁四十九至五十。

註七：十三項法例是：蔑視法庭法例（普通法）和《刑事訴訟程序條例》、《電影檢查條例》、《誹謗條例》、《消防條例》、《危險藥物條例》、《英國國籍（雜項規定）條例》（其他措施）、《刑事程序條例》、《青少年罪犯條例》、《精神康復者條例》、《吸煙（公眾衛生）條例》、《複雜商業罪行條例》和《不良醫藥廣告條例》。其中五項包括：蔑視法庭法例、《電影檢查條例》、《刑事訴訟程序條例》、《誹謗條例》和《不良醫藥廣告條例》，是記協在一九九三年九月建議修改的法例，而記協建議修改的法例共十七項。

註八：見《當前急務》頁五十一。

第二章 傳媒擁有權

漸趨多元化及危險訊號

過去，傳媒擁有權在香港並未成為主要的談論焦點，但隨著九七的臨近和本地傳媒致力拓展中國大陸市場，情況已有所變化。誠然，這種近期的發展對表達自由具有深遠的意義（見第三章），因為龐大和潛質優厚的大陸市場，比逐漸飽和的本地市場更有吸引力。

過去的一年半，香港經歷了傳媒擁有權的重大轉變。梅鐸收購衛星電視，親中富商郭鶴年收購《南華早報》，都引起廣泛爭論，而論爭所在則是跨媒體擁有權和外資在本地廣播業應有多大的控股權。

新的電視台和報章湧現，使本來已競爭劇烈的香港傳媒行業有如火上加油。的確，在過去的一年半，傳媒有一段小小的興旺時期。這個說法並無偏離事實，因為這個行業在商業層次來說確是不斷地拓展。可是，這種拓展並不必然會帶來了更多元化的見解和言論；相反，一種越來越多規限和自我審查的氣候卻在形成。

傳媒在商業上行情上漲，停辦是鮮有的例外情況。其一是《香港時報》，這份唯一由台灣的執政黨經營的報紙，結束了四十三年之攤子；另一份是注重中國觀察的半月刊《百姓》，因財政問題而停刊。

收購衛星電視

一九九三年六月，梅鐸的新聞集團擬購入香港最具影響力的電視台——電視廣播有限公司（無線電視）——百分之二十二之股權。無線的大股東是邵逸夫爵士和馬來西亞商人郭鶴年。邵氏和郭氏均被北京委任為中國政府的港事顧問。

梅鐸當時已擁有香港首屈一指的英文報紙——《南華早報》，以及一份中文報紙——《華僑日報》。他的收購建議隨即引起人們對跨媒體擁有權的憂慮，也揭示了香港現時並無任何法律條文限制個人或公司擁有印刷媒介及電子媒介的控制性股權。最後，梅鐸放棄收購行動，因為有法例限制外籍人士對本地廣播媒體的擁有權不能超於百分之十。

這次收購未果，梅鐸轉移目標，瞄準了衛星電視。他要收購一間廣播公司，使其有機會成為中國和亞洲市場的一大競逐者。一九九三年七月，新聞集團以五億二千五百萬美元向和黃購入百分之六十三點六的衛星電視股權。和黃為富商李嘉誠家族所擁有。

此項交易引起了北京的猜疑，中共向來擔憂外國勢力損害其權威，進行所謂「和平演變」。衛星電視除了有普通話的娛樂頻道、體育頻道和音樂頻道之外，還播放英國廣播公司（BBC）的環球電視節目，而BBC的開放和客觀的新聞觀點，

無疑會對中國那種國家控制下的傳媒的公信力造成打擊。衛星電視易主後不久，中國政府即禁止私人擁有碟型衛星天線。儘管兩者未必有直接關連，但碟型天線的擴散，正是北京當局引以為憂的事。

一九九四年四月，衛星電視終止向北亞播放B B C全球電視節目，範圍包括中國，僅向南亞播放新聞和時事。雖然，衛視堅持這項決定純粹基於商業理由，但最近梅鐸卻承認衛視抽去B B C，是意欲取悅中國當局，而這正是當時論者作出的批評。過去一年，北京對B B C越來越看不順眼，最近還對B B C的中國特派員施加限制。

香港作為一個區域性的廣播基地？

在一九九四年，預計會有好幾個通訊衛星會在亞洲伸展網絡。已有不少海外的廣播機構到香港來，探索利用香港作為區域性廣播基地的可行性。港府也隱若提及過要將香港發展成為區域性的衛星廣播重鎮。

好幾份衛星廣播的牌照已經草擬，全都參照衛星電視的模式。但是，要令這些牌照在九七後仍然有效，則需得到中方許可，因為已有外交協議，所有跨越九七的專營權均須經由中英聯合聯絡小組討論。因為未有跡象顯示中方會給予首肯，所以，有些打算開台的廣播機構已考慮用其他地點接連衛星，設台運作，其中包括新加坡。還有些則計劃採用香港電訊的國際通訊服務作為後補。

收購《南華早報》及其他變化

梅鐸在收購衛星電視後，接著在一九九三年十月將其擁有南華早報集團的大部份股權售予郭鶴年的出版集團「嘉里媒介」。梅鐸其後承認此一行動是避免與中方有磨擦（見第三章）。

郭鶴年與北京關係密切，廣為人知。他現時擁有《南華早報》百分之三十四點九的控股權，根據香港的收購規例，僅較須全面收購的百分之三十五略低。梅鐸其後再出售餘下的百分之十五點一股權給馬來西亞聯合工業集團，該集團長期與郭鶴年有生意上的聯繫（註九）。

郭鶴年收購南華早報集團，使跨媒體擁有權再次受到社會人士注意。郭氏在《南華早報》佔股百分之三十四點九，在電視廣播有限公司（無線電視）佔股百分之三十三，同時擁有印刷媒體及電子媒體的股權。記協曾建議立例限制跨媒體擁有，政府亦已原則上接受。如果這些措施真的成為事實，應列入總體性的廣播條例中，但是否有追溯力，則是問題關鍵所在。

論者曾預言郭鶴年控制下的英文《南華早報》很快便會改變其編輯方針，由大體上傾向支持港府轉向親中。但這種憂慮至今仍未應驗，部份原因也或許是因為出現了新的競爭對手——《東方快訊》。《東方快訊》在一九九四年二月由東方集團創辦。該集團出版的中文報紙《東方日報》，是香港目前發行量最多的報紙，對草

根階層的讀者甚具影響力。此外，該集團還出版了兩份週刊，即《東方新地》及《東週刊》。

開辦一份新的英文報紙，肯定能提升東方報業集團的形象，並可以接觸到高收入的讀者和國際社會，發揮其影響力。《東方快訊》面世之後，成了香港第三份英文報紙，據稱有四萬至五萬份的發行情，而《南華早報》的發行情則逾十萬份。

至於中文印刷媒介的變化，其著者是《現代日報》的面世。《現代日報》是具影響力的明報出版集團旗下的第二份中文報紙，於一九九三年十一月以小開度形式出版。該報讀者對象是年輕一代及低收入人士，發行情估計僅約一萬。該集團出版的《明報》，對象主要是知識份子及行政人員。

星島出版集團的出版物過去幾十年採取親台路線，但如今已一改其長期以來批判中國的立場，並同時尋求參與中國的傳媒業務。一九九三年十一月，該集團與深圳當局簽訂了合資協議，出版一份財經日報。這是中方第一次願意容許外國公司，包括港資公司，參與大陸的報章出版。在此以前，只有消閒性雜誌才准許部份由外資擁有。可是，這盤合資生意仍未完全實現，大概是由於目前中國對香港傳媒收緊政策所致。

出現這些變化後不久，《星島》的總編輯及採訪主任雙雙被迫辭職，部份原因據了解是因為他們批評中國的評論和報道。此外，其中一位公司董事辭職，這位董事其後成功游說《南華早報》以低廉的價錢出售當時正在虧蝕的《華僑日報》的半數股權，並承諾在兩年內將《華僑日報》的財政狀況扭轉。兩名《星島》的資深編採人員亦加盟《華僑日報》。

在過去一年半，傳媒行業中還出現了幾宗停業的事件。素負盛名但艱苦經營的半月刊《百姓》，在它的新老闆、親中商人徐展堂退出後即告結束。徐氏在一九九三年初入股《百姓》，由於該雜誌以批評中國而知名，故徐之入主曾引起留心傳媒動態的人士關注。

另一份在香港已有四十三年歷史的親台報紙——《香港時報》，亦於一九九三年二月停辦。一般認為，《香港時報》停辦是台灣官方的影響力已在香港淡出。反之，台灣兩大私營傳媒機構——《聯合報》和《中國時報》，近年都在香港搞出版，分別刊行《香港聯合報》和《中時周刊》。

電子媒介方面，除了衛星電視的變化外，最重大的發展要算是一九九三年十月開台的九倉有線電視，它是香港一家大公司九倉的附屬公司。九倉有線電視現時有十一個線路（台），其中包括香港首次出現的二十四小時本地新聞台。

香港電台與公眾頻道

香港電台這個香港政府的廣播機構，要進行公司化，現在看來似乎已極不可能。一九八五年的一次廣播事業檢討，曾建議將港台改為獨立的公營廣播機構，由政府出資，自主經營，有編輯獨立性，大體上就像英國廣播公司（BBC）那樣。

港府本來已接受這個建議，但在一九九二年三月遭中方反對，理由是九七後香港特別行政區政府也要有自己的廣播，這是香港電台將來的角色。港府官員其後表示港台公司化的計劃並未打消，但卻不是適當時機將建議推出。港台的員工估計，該項計劃早已遭廢棄。

香港記者協會和第十九條認為，政府應對港台的獨立作出堅決的承擔；並且，如果公司化不可能實現，至少也應該通過其他途徑對港台的編輯獨立性提供足夠的保障。

另一件相關的事情，就是現時仍在討論中的政府應否設立公眾電視頻道，提供更多元化的傳媒環境，尤其是讓少數意見有表達的途徑。九倉有線電視在其牌照規定下，必須在有線網絡中給政府提供三個線路。官方現時正考慮是否應由香港電台負責其中一個或多於一個線路，以及是否可以將其中部份開放給公眾，預期在來年即有決定。

註九：馬來西亞聯合工業集團曾堅稱並非配合郭鶴年而購入《南華早報》股權。

第三章 自我審查

概況

現時的情況已很清楚，移交主權所帶來的徵兆已漸凸顯。傳媒的自我審查，對香港的言論自由起著越來越重要的損害作用。在過去的十八個月，不但出現了好幾宗很能說明問題的自我審查事件（見下文），還有是很多人和不同社團都認為，自我審查已成了香港傳媒有增無已的普遍現象，而且在九七之後還會變本加厲。

在中國重判席揚（見下述）之後，《南華早報》委托進行的一項調查顯示：百分之五十六受訪者表示，新聞自由在主權移交之後將會縮減；差不多同一百分比的人表示，北京重判席揚十二年徒刑，旨在「警告香港記者好自為之，不要做任何觸犯中國政府的事」。另一項調查在一九九三年九月進行，作為「自由指數」，以指數反映香港人認為自己所享有的自由度。調查結果是百分之七十的受訪者預期九七後的新聞自由會減少。

其實，這種普遍的感想在過去十八個月已經一再映現。香港報業公會作為報業老闆的組織，算是較為保守，據報道，其主席岑才生去年九月曾對立法局資訊政策小組（現稱資訊政策事務委員會）說，很多新聞從業員都作自我審查，怕九七後遭秋後算賬。他估計這一行有百分之七十的人擔憂在基本法之下，是否還可以繼續在自由的環境下工作。英國國會外交事務委員會今年四月發表有關中英關係的報告書也提到，「隨著中國折磨敢言的新聞工作者，傳媒中自我審查的跡象如今已很明顯」。

除了下述的事例，記協還從新聞同業中聽到很多有關自我審查的「舉報」，其中大部份仍需有確切證明，但數量之多已毫不含糊地反映了自我審查的勢頭正在上升。自我審查在性質上就是閉門暗中進行的。即使要對質，也絕少肯承認。還有，即使知情的同業或敢於提供部份情況，但在記協要了解詳細情況時，雖然不作引述，姓名保密，同業仍會有所猶豫，變得謹慎起來。

原因及動機

自我審查在幾個層面上出現，並且有著不同的導因。首先是個人問題，亦即作為新聞工作者（編輯如是、專欄作家和記者也如是），需要決定是否實行務實的「自律」，而所謂自律，往往是指自我審查。問題是，被認為對中國當局不利或有批判性的東西，會不會在九七後招致報復？會有何種程度的報復：受更大壓力，要投其所好；或丟掉差事；或受當局滋擾；還是遭到要被控以顛覆或竊取國家機密罪名的威脅？很多新聞工作者已敏銳地感受到中國正對香港傳媒施加巨大的影響力，有時是委婉的誘導和統戰，有時則是直統統的威脅和騷擾。

另一個層面，一個總是和個人分不開的因由，就是來自四面八方的壓力，包括家庭、朋輩，而最重要的是新聞機構上層給員工的壓力。自我審查的氣候和嚴重程度，絕大多數是由身居高職的編輯和社長、老闆所造成的。他們在這方面的立場取態，就成了默契，用來判斷什麼事該作報道，以及用何種方式作報道。

如是者，又引伸到第三個層面，就是傳媒老闆和編輯人員（很多人往往既管行政，又管編務，兩者不分）對中國採取何種姿態，特別是如何處理令北京敏感的事態。對很多人來說，他們首要關注的是經濟和商業利益：第一，他們的機構要作哪種取態才能在九七之後維持下去，並且能搞上去？其次，看來更重要的是，他們要作哪種取態才能在中國呈現的投資機遇中獲利？

很多傳媒的老闆在中國大陸做生意，並且打算做得更大。又因為香港本地的市場已接近飽和，傳媒機構對邊界另一邊的機遇格外留神，並主動和中國打好關係（見第二章）。當然，商業利益和編務上的自我審查，兩者關係也不能說得過於簡單。私營的傳媒仍要滿足已趨複雜化的市場對資訊的某些需求，但同時又要避免在某些範圍內和中國有磨擦。

對印刷媒介來說，就以環繞政制改革產生的兩造爭拗為例，甚少報刊會反對增加民主（因為這樣做很可能是跟讀者割離），但又怕開罪中國，於是只有一兩家直接擺明支持的態度。在主流的中文報章中，《信報》是唯一和一貫表明支持民主理念的報章。至於其他報章，大多數把討論局限於如何通過共識和妥協化解紛爭，並說這是最符合香港的利益。絕少報章覺得自己仍能維持絕對的獨立性。

正如我們在上一份報告書《當前急務》所論述，經過了一九八九年六月那一關，中國已頗有成效地規限了可以容許的議論和批評的界限。一九九〇年，北京把香港傳媒重新劃分為四大類，三類是可以容忍的，第四類是要「孤立和打擊」的。自此，北京即致力把主流傳媒拉攏過去。

十八個月來，「大棒和胡蘿蔔」的政策一直持續，至今依然如是。一方面北京繼續拉攏本地傳媒，給傳媒老闆和編輯好處；另一方面，特別是對拒不自律的新聞從業員，則作出要在九七之前或之後打擊報復的暗示或威嚇。在過去一年，北京對本地傳媒收緊政策，威懾性的動作更加明顯，除了審判席揚（見下文），還有其他暗招，譬如對記者口頭警告，有時還會由新華社的官員致電談話。

廣播事業

香港的廣播機構，以電視廣播有限公司（無線）和亞洲電視（亞視）兩大電視台的影響力最大。一般認為兩台對於處理有關中國的事態至為謹慎，其實對敏感的本地事態也如是，兩台之中，又以無線電視更深入千家萬戶，影響更大，而其主要的股東的親中取向已廣為人知。亞視佔的市場額較小，在過去幾年的做法較為大膽少許，而其平衡術是既要吸引更多觀眾，又要保證在中國治下仍能經營。就以亞視的新聞為例，它已提高了在社會中的公信力，而香港社會是頗為廣泛地支持更加開放和民主的理念的。

至於無線電視，要描述其自我審查的運作方式，莫過於說是在某些新聞職務中有一種制度化的自制和自律。首先，高層管理和高層編務之間界線模糊，電視台的副總經理同時又實際上擔當了新聞及公共事務部的總監工作。據無線電視一位新聞從業員說，一旦某個節目可能被認為敏感，慣例是要得到新聞及公共事務總監的同意才推出。

交給總監的東西也很可能不是特別敏感的，之所以如此，是因為太多人習慣了碰上什麼事情就退避一下。據新聞及公共事務部的幾名員工所述，該處瀰漫著一種自我約制的空氣，很少人願意碰敏感事態。

這些不言明的界限和自我審查的規約，偶然會成為磨擦和議論的根源，又或者受某種質疑，要管理層正面介入。記協也聽過一些傳言，說是偶然會有口頭指示，由部門主管傳達，作為規定，或重申已有規定，但卻往往難以確證。

不過，最近卻有一名無線電視的記者張漢明告知記協，他在《星期二檔案》的監製尹波曾向他傳達一項口頭警告，據稱源於副總經理及執行新聞和公共事務總監工作的黃應仕，又經由新聞經理唐德全和公共事務經理梁家榮下達，警告做中國新聞的記者，如作某項聯署會被革職。出問題的聯署信是有一百一十七名本地採訪中國新聞的記者簽署，抗議對席揚判刑，並決定杯葛中國官方安排的宣傳性質的行程。

另有張漢明的同事也對記協證言曾下達此一通傳，如同張漢明一樣，多數人都覺得是一個清晰的警告，就是「記者不應參與政治行動」。記協曾聯絡黃應仕，他否認曾作此種警告，尤其是有關員工會被革職。他說，他只會告知下屬，「杯葛消息來源並非專業品行」，不論那是什麼來源。

案 例

下述個案，並非要翻出所有例證，而是提出一些涉及「自我審查」的重要事例。這些事例，大多數已有公開報道，也有些未曾曝光。我們認為，詳述這些事例，可以更好地勾劃出自我審查的運作方式，並可對與事者的取態有深刻了解。這裡提供的個案只是起點，對一個重大課題進行記錄，並由此建立起資料庫，有系統地將紀錄存檔。

席揚被審判

《明報》記者遭逮捕和判刑，震撼了整個香港新聞界。席揚案不是直接與「自我審查」相關的事例，但傳媒機構在面對中國時，不論報道大陸還是香港的事態，看來都會更加小心翼翼，傾向「自我審查」。誠然，很多團體，包括香港記者協會，都曾指出，中國政府確是有意向香港傳媒發出一個清楚的訊息——什麼是他們可以接受的界限，若果超越界限會有什麼下場。

具體來說，席揚案帶出的問題是，中國和香港對何謂官方或國家機密有截然不

同的理解。同時，事件也顯示了北京期望特別行政區政府如何處理「竊取國家機密」的行為（根據基本法第二十三條，九七年後的特區政府須立法禁止這種「竊取」行為）。與此同時，對席案的分析，也不能不注意到，審判席揚極可能是北京保守派的政治勢力壓倒主張寬大處理的溫和派的結果。

席揚在一九九三年九月二十七日遭到拘審，被指「竊取國家金融秘密」。席揚是國內人士，來港數年，在《明報》從事採訪。十月七日，他與中國人民銀行一名職員田野同被正式逮捕，被指觸犯國家安全法中的「刺探、竊取國家金融秘密」。根據官方新華社電訊，罪名包括尚未公佈的存貸利率變動方案和中國人民銀行參加國際黃金交易的決策機密，但卻沒有作進一步解釋，只說竊取這些機密「造成嚴重後果」，而二人對控罪已「供認不諱」。

儘管香港有很多個人和團體（包括親中人士和社團）都試圖查明控罪的性質，並要求接觸席揚，但席揚卻一直被隔絕與外間的聯繫，除了他的父親曾作過短暫的採訪。今年三月二十八日，席揚經北京市中級人民法院一審，判處徒刑十二年，剝奪政治權利兩年。當局聲稱，因為案件涉及國家機密，審判不公開進行。但連判決書也沒有公開，與中國的刑事訴訟法不符。與席揚同案的田野，被指向席揚提供國家秘密，被判刑十五年。

替席揚上訴的兩位代表律師為席揚作無罪申辯，認為證據不足、事實不清和適用法律有誤。以中國的情況，在一宗敏感的政治案件中，替被告作無罪申辯是很罕有的。結果，上訴毫不意外地被北京高級人民法院駁回，維持原判。

香港記者協會曾經仔細研究審判席揚的法律基礎，對整個審判的法理依據提出了種種質疑，其中較明顯的是有些程序並未按照中國的法律行事，而且明顯是量刑過重。根據刑法，只有向境外敵人提供情報才判刑十年以上，但席揚案卻並無資敵情況。

香港的社會人士對席揚案的判決的反應強烈，令中國感到吃驚。數以百計的新聞工作者走上街頭，遊行至新華社香港分社。新聞工作者發起了簽名，抗議重判席揚，而且沒有公開、公平的審訊。抗議信共有一千三百多人聯署，佔了全行同業的三分之一以上。席揚上訴被駁回後，約二千多名來自不同團體的市民遊行至新華社，立法局也前所未有地將席揚事件提到會議中討論。

中國方面繼續它一貫的腔調，指席揚事件純粹是一宗竊取國家機密的案件，與正常的採訪及新聞自由無關。相反，記協和第十九條，以及很多其他團體、個人，都認為席揚事件對九七前後的新聞自由有深遠的影響，並關乎中國的司法制度及人權狀況的發展。新聞界均普遍認為，中國當局重判席揚是要震懾香港的新聞工作者，不要再在中國進行調查採訪，並且使香港傳媒在報道中國和香港的事態時循規蹈矩。根據基本法第二十三條，香港在九七年後須制訂法律，其禁止的範圍也會是同樣含糊和廣泛的。

梁慧珉案

另一宗類似的個案發生於一九九二年十月，《快報》記者梁慧珉被北京市國家安全局拘審，被指從事「與記者身份不符的活動」。事緣梁慧珉在中共十四大之前獲得中共中央總書記江澤民將在大會上宣讀的講稿，中國當局則指梁「收買國家公職人員，竊取黨和國家的秘密和文件」，且梁已「供認不諱」。

梁慧珉被拘審後，《快報》選擇的做法是不動聲息地透過它的聯繫與北京打交道，以換取梁獲開釋。終於，梁在被拘後一星期獲釋。被指給她提供消息的北京新華社國內新聞編輯吳士深則在一九九三年八月被判處無期徒刑。

專欄停載

今年三月底，《快報》終止了一個評論性的專欄。《快報》是一份很典型的中文報紙^(註十)，該報此一事例頗能鮮活地描繪出自我審查的動機和原因。此事與其他記協得知的個案並無太大不同之處，只是其他個案較難舉出事實作為憑證。

被終止的專欄名為「乜乜物物」，作者是本地的新聞從業員和評論員陳也，她在《快報》撰文為時已有六年。據陳也所說，在《明報》記者席揚被拘後不久，她即接獲《快報》副刊編輯的通知，說上頭有指示，副刊作者不要在其框框評論席揚案，「免得敏感」。

本來寫什麼題材是由副刊作者自己選擇，但陳也勉強答應照報館的指示辦。但其後，《明報》老闆于品海為求席揚能從輕判決，公開向中國當局道歉。陳也深表不滿，去年十月就此事連寫了兩篇文章，但都被抽稿，原因是管理層早有禁令。

之後，在今年一月，陳也的另一篇其他題材的文章亦被抽稿。據陳也所述，副刊編輯告訴她，出問題的文章是最後排版完成才被抽起的。該篇文章強烈嘲諷北京委任的港事顧問朱幼麟，編輯告知文章有「桃色比喻」。陳也接著又寫了兩篇關於被「抽稿」的文章，均未能刊出。在一次電話對話中，《快報》總編輯趙善真對陳也說：她那篇有關朱幼麟的稿件有桃色比喻和誤導成份，並指陳也與其他作者相比，太過「麻煩」。陳後來被通知她的專欄在三月三十一日之後終止。

記協曾就此事聯絡《快報》總編輯，他簡略解釋了當初報紙為何限制副刊作者評論席揚案。在得知他的說法會被公開時，他表示要撤回已作的解釋，並稱他對此事的正式評論只能是「不予置評」。

禁播電視節目

香港兩家主要電視台——無線電視和亞洲電視，在過去十八個月裡，都有困窘和損害性的動作，被社會人士普遍視為自我審查的事例。在兩個事例中，兩個電視台都被指抽起或打算抽掉由外國電視台製作的、題材令中國敏感的電視節目，而兩

台則同樣否認自我審查的指責。此外，有關事件還揭示出兩個電視台存在著管理和新聞運作兩者模糊不分的危機。

亞洲電視：「六四」特輯

亞洲電視新聞部在今年的「六四」五周年，擬播出主要內容是一套西班牙電視台的紀錄片，該片拍攝了一九八九年六月四日北京的情況，但管理層則顯然決意禁播。結果，因為新聞及公共事務部幾名員工的集體行動，使到事件曝光。六名資深的新聞工作者在獲兼管新聞部的副行政總裁張正甫告知節目不會播出時，在五月底提出辭職。六人是署理新聞總監潘福炎、助理新聞總監李玉蓮、執行編輯兼總採訪主任盧永雄、資深編輯呂雲生、《城市快訊》兼突發新聞編輯劉國華、採訪主任兼《龍門陣》主持徐佩瑩。

亞視製作的特輯，其中有片段播出當年凌晨四時至六時天安門廣場的情況。反諷的是，紀錄片看來可以支持中國官方的說法，亦即在廣場上沒有殺人。

事後，亞視行政總裁李寶安與張正甫在立法局答問時指稱，管理層認為該片並無新意，且未能反映當時天安門廣場的「全貌」，並認為再討論此事對香港並無好處。

集體辭職顯然使管理層大感意外，再加上傳媒廣泛報道，使管理層受到壓力，終於在兩日之後容許節目按原定編排在「六四」五周年當日播出。李寶安對記者解釋，公司決定把處理此紀錄片的「最後決策權」保留予新聞部，其後，亞視一再重申管理層同意維持新聞部的獨立性，並且已決定「將決定權交回新聞部」——這句話本身就承認了曾有干預。

李寶安還進一步為管理層作辯解，否認曾試圖干預新聞決策，並說事件乃是誤會所致。他表示，新聞部編排了紀錄片在時事性節目《時事追擊》中播出，而管理層則建議應在《當年今日》加長時間播出（《當年今日》是歷史回顧，播映時段較短）。他說六人遞辭職信時，電視台對於節目在哪個時段播出仍未有決定。

不過，辭職員工則否定管理層的說法。有報道引述李玉蓮說，她「理解的是一度確有禁播的決定」。她指出管理層所說的改在《當年今日》播出，其實只是他們遞了辭職信後才作出的調解安排。

雖然最後是管理層讓步，但六人決定離去，因為他們感到與公司管理層之間已經喪失互信基礎，無法合作^{（註十一）}。港督彭定康評論此次事件時，對六人請辭表示感到惋惜，並說事件顯示了新聞自由和傳媒機構中管理層與編務分開的重要性。

無線電視：毛澤東和勞改紀錄片

無線電視在一九九三年下半年曾購入兩齣英國廣播公司有關中國的紀錄片，結果並沒有播出，使無線遭到廣泛的批評。最受關注的紀錄片是《毛主席：末代皇帝》，該片對於毛在中國的發展所作的貢獻作了批判剖析，包括毛在經濟政策上的失敗，又對毛的性生活作出針砭。

中國政府較早前曾向英國施加壓力，要求著令英國廣播公司取消在英國播放這齣紀錄片，但並未收效。中國政府在該片播放後，又攻擊該片「嚴重傷害中國人民感情」，並指責英國廣播公司及該片的製作人缺乏新聞道德。

無線電視擁有該片在香港的播映權，但卻說該片是否播放仍有待決定。中國對此事的態度則眾所週知，中方曾要求香港外國記者會取消在其會址內播放該片，新華社還派遣兩名發言人到外國記協者會，重申中國外交部的觀點。但外國記者協會最後仍播放了該片。

其後，民運人士劉山青曾多次公開小規模地播放該片。劉山青強調他是對抗無線的自我審查。雖然無線擁有該片的播映權，但對這樣播放該片卻低調處理，沒有採取法律行動。

另一齣英國廣播公司有關中國勞改營的紀錄片，亦由無線購得播映權，但尚未播放。該片部份是用隱蔽的攝影機拍攝，紀錄了勞改犯種地和到工廠去的情況。無線電視的說法是：「這只是我們購入的其中一部影片，仍未決定安排播出時間。」

雖然沒有明確證據，證明無線電視查禁了兩齣紀錄片，但由於該台對北京的傾向，其行動實難作其他解釋。很多立法局議員、新聞工作者和其他組織都表示，他們認為這明顯地是自我審查的事件，因為這是在與公眾利益有關的事情上背棄了公眾的知情權。有些議員要求調查無線不播映「毛片」的事，認為電視台的管理層有義務向公眾交代這項決定是基於商業考慮還是政治動機。

港府對此事的態度，從港督私人秘書梁寶榮回覆《末代皇帝》的獨立製片人杰里米·班內特的函件可以得知。函件稱，「據香港法律，廣播事務管理局不能就某一特定節目的播出對電視公司作出指示。」作為保障言論自由的原則，這個理由說來有道理。因為亞視和無線出了上述的事件，在不同圈子內頗有議論，認為有必要通過立法，在廣播牌照中作出規定，納入管理與新聞編務分開的機制。不過，這種做法可能會設下危險先例，讓官方得以干預傳媒。

民主社會的通則，是傳媒應該自己管好自己。據此，應籲請傳媒老闆尊重編輯獨立性，奉為道德及專業責任，亦即由新聞工作者根據公眾利益發佈材料的權利，不應受機構的商業利益或其他利益所左右。至於政府，也不能對這個問題不聞不問，因為政府有責任保證傳媒的多元化，並提供一種機制，使少數和有爭議性的問題能有表達的機會。

衛星電視撤去 B B C

一九九四年四月，梅鐸名下的衛星廣播電台——衛星電視——取消向北亞地區播出英國廣播公司（B B C）的全球節目，收視範圍包括中國和香港。（註十二）雖然衛視一直否認有任何政治動機，並堅持此一舉動純粹是商業性質，但梅鐸本人卻在英國《君子》雜誌的一篇訪問中承認，衛視抽去 B B C 是要彌補與中國的惡劣關係。在訪問中，梅鐸對替他寫傳記的威廉·蕭克羅斯說，因為中國當局「不喜歡 B

B C」，雖然抽掉B B C會被批評為懦弱，但「爲了打進去和被接受，只有把B B C砍掉」。梅鐸還說，他「明知會被世界上的自由鬥士口誅筆伐」。

在同一篇訪問中，梅鐸還透露了他出售南華早報集團的股權是試圖避免與中國有磨擦。他對蕭克羅斯說：「我們當然不希望見到因爲名下報章一些編輯的意見而令衛視被關閉。」

電影節的抽片風波

除了傳媒之外，今年三月至四月間舉行的第十八屆香港國際電影節也鬧出審查和自我審查的紛爭。由市政局轄下的市政總署舉辦的香港國際電影節，在開幕前僅兩星期，中國電影事業管理局因三部影片而動怒，其中兩部是在中國製作的「非官方」電影，一部是中外合作的電影。爲此，中國官方抽走九部片權屬中國官方的影片，並杯葛電影節。三部北京不能容忍的電影是《冬春的日子》、《懸戀》（兩片均是大陸電影工作者獨立製作）和香港導演羅卓瑤的《誘僧》（據報道是製作合約出了問題而被反對），三部影片的版權均由香港的公司所擁有。

中國電影局對於在最後關頭抽片，給予的解釋是其他地方急需這幾部影片。但是，在該局答《信報》的覆函中則冒出了另一個因由：香港國際電影節違反承諾，選映未經中方同意的電影。根據市政局議員馮檢基所說，電影節的策劃者在一九九三年底已接獲中國電影局的函件，提出不得放映未經官方認可的電影。電影局給《信報》的函件，指香港國際電影節曾作出承諾，在第十八屆電影節中不會放映這類電影。

中國電影局的函件特別提到，該局官員與電影節節目策劃人黃愛玲在北京的一次會議中，提出了兩部獨立的國內製作——張元的《北京雜種》和田壯壯的《藍風箏》，不能在一九九四年的電影節放映（註十三）。據電影局所說，黃愛玲當時表示「理解和尊重」他們的立場。因此，電影局聲稱已取得了黃小姐的承諾。

儘管有中方的杯葛，市政局經過緊急會議，決定《冬春的日子》、《懸戀》、《誘僧》三部電影仍照樣放映。市政局文化委員會主席文世昌解釋此一決定時說，表達自由不能因爲受到壓力而妥協。馮檢基則提出了一個較爲保守的說法，指三部電影並非政治敏感，中方的要求於理不合。

至於《藍風箏》，問題是電影節的主辦者是否考慮到中方的威脅而進行自我審查，特別是中方曾暗示可能不參加將來的電影節，但此事至今仍說不清。這次電影節終於沒有選映《藍風箏》，據電影節主辦單位的新聞公告解釋，他們因爲相信該片會在電影節之前作商業性發行。但其後該片的香港電影發行商舒琪否定了這種說法，並指市政局的做法「確是回應政治壓力」（註十四）。

此外，主辦者的種種做法也說明了他們不能免受指責。藝術節辦事處有一份內部通傳，禁止職員就電影節的事向傳媒作任何評論。其後，電影節就《信報》刊載的中國電影局的函件發了一份新聞公佈，宣稱選映《冬春的日子》和《懸戀》，並

不應稱為「違背了香港國際電影節和黃小姐當初的承諾」。至於中國電影局的函件，則指黃小姐表示同意中方的意見，等於對中方作出了承諾。可是，電影節的新聞公佈並沒否認其事，而是暗示電影節與中國電影局之間對一些事情曾達成了某種理解。

電影節節目策劃人黃愛玲，亦以公開信對中國電影局點名提及她作出回應。她在公開信中表明對中國電影局從來沒有同意或作出任何承諾。其後她還向記協重申，她從未作過任何口頭或書面承諾。她在公開信中澄清，電影節依循的基本原則是影片的版權規定，而不是中國電影局提出的任何選片條件。因此，她認為市政總署藝術節辦事處有必要就香港國際電影節與中國電影事業管理局的「同意」或「承諾」問題，向公眾作出澄清。

註十：《快報》由南華集團所擁有，集團主要業務是證券買賣。該報的表現是對政治事態採取中立，而它的母公司則與中國維持適可的關係。

註十一：亞視已聘任梁儒盛為新聞總監。梁氏較早前曾任《百姓》社長，當時親中商人徐展堂入股該刊。期間，《百姓》由一向較注重政治變成一份較綜合性的週刊。《百姓》在梁氏離開及徐氏撤出後不久，宣告停刊。

註十二：衛視仍向南亞播放BBC的全球節目。

註十三：一九九三年十一月，東京電影節選映《藍風箏》和《北京雜種》，結果中國予以杯葛。

註十四：《藍風箏》於一九九四年六月曾在香港藝術中心放映。

附 錄

記協和第十九條上一次出版的報告書名為《當前急務：香港，言論自由與一九九七》，出版時間是一九九三年一月。現將該報告書的總結及建議刊載如下，作為附錄。報告書可向記協和第十九條索取（聯絡處見封底）。

結論及建議

1. 基本法

- 1.1 香港的未來載於兩份文件：一九八四年中英就香港問題達成的中英聯合聲明，以及一九九〇年四月中國全國人民代表大會通過、用以實施聯合聲明的基本法。基本法在一九九七年七月一日起，將成為香港特別行政區的憲法性文件。
- 1.2 基本法在若干重要問題上並未反映中英聯合聲明之精神，而某些方面是否有違雙方的協議亦可爭議。中國方面刻意減損聯合聲明所承諾的「高度自治」，勢將嚴重影響到九七後對法治及基本人權和自由的保障，言論自由更難倖免。因此，英國政府作為協議的簽署國之一，其當前急務是負起道義責任，保證基本法符合聯合聲明。英國應立即與中國展開討論，使一九八四年的承諾能在基本法中體現。
- 1.3 香港要能享有民主體制下的自由，基本法的一些條文須予以特別注視。
- 1.4 其中格外引人關注的是基本法第一百五十八條。依據這一條，中國全國人民代表大會常務委員會對基本法有全面和凌駕一切的最後解釋權，因而嚴重減損了特別行政區法院在憲制上的獨立性。現時的第一百五十八條，大可成為中國方面得心應手的機制，在特別行政區審理案件前把中方對基本法的解釋加諸特別行政區。因此，基本法的最後解釋權應由特別行政區法院保有，而聯合聲明亦訂明香港特別行政區法院享有終審權。
- 1.5 基本法還限制了特別行政區朝向全面民主的發展。若無真正的由全民享有投票權，言論自由不可能有充份的保障。因此，應推行全面民主，這符合聯合聲明的原意，也具有迫切性。
- 1.6 基本法的一些其他條文，亦同樣或可能與聯合聲明及與《公民權利和政治權利國際公約》不符，而後者已納入基本法第三十八條。因此，香港人目前享有的言論自由及各種自由能否依照公約的準則得到保障，明顯地成為疑問。而香港人的自由在九七後繼續受保障，正是聯合聲明其中一項首要的原則。

- 1.7 基本法應予檢討的條款，最使人不安的就是第二十三條，亦即特別行政區應立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、竊取國家機密、與外國組織及政黨建立聯繫。尤其是關於顛覆，因為香港的法制並無等同的概念。
- 1.8 基本法第十八條讓中國有權基於「國家統一或安全」而宣佈香港進入緊急狀態。這一條也應修訂，以確保只有在香港的安全受威脅時才宣佈進入緊急狀態。第十八條開列予中國的權力應作檢討，因為它與聯合聲明不符，而聯合聲明訂明香港將來的社會治安由特別行政區政府負責維持。
- 1.9 基本法第二十七條開列香港居民享有的權利，包括言論自由在內，但卻未作任何更詳細的介定。此一條款應予補充，明確包括尋求、接受和傳送消息的自由在內，以免將來在司法程序中與人權法案第十六條的規定（相應的規定納入基本法第三十九條）混淆，不知以何者為準。
- 1.10 中國應認准《公民權利和政治權利國際公約》。作為非簽署國，中國在九七後並無直接的責任確保公約能適當地得到貫徹。

2. 人權法案和本地法例

- 2.1 在九七後，人權法案在香港能否持續，實有疑問，能否維持言論自由也如是。中國當局一再警告要修改或撤銷人權法案，理由是該法案與基本法不符。因此，英國的要務是與中國取得協議，保證人權法案在九七後仍維持有效，並使中方明瞭人權法案與基本法第三十九條相符，也和聯合聲明相符。
- 2.2 人權法案使香港政府有責任確保所有現存的法例須與人權法案相符。我們的報告指出了一些法例可能不符合人權法案第十六條的規定，或對言論自由構成威脅，應予修訂或撤銷。倘若這些法例仍留在法規典冊中，並以現時的形式留交特別行政區，極易招致濫用。
- 2.3 特別應予修訂的法例包括下列各種：
 - * 緊急條例載有範圍廣泛的限制言論自由的規定，其中第 2(2A)條更可用以查檢所有傳媒。
 - * 官方保密法(1989)，對於未經准許而透露幾個大類的官方資料，不容許以公眾利益申辯；並且沒有關於資訊自由的條款(見建議第 2.4 項)。
 - * 刑事罪行條例雖然最近曾作檢討，但對於意圖叛國及煽動叛亂之類的罪行仍保留很寬闊的定義。
 - * 廣播事務管理局條例，港督會同行政局有查檢權力，管理局成員亦由港督任命。
 - * 電視及電訊條例使當局有廣泛權力可對電視及電台節目先行檢查和禁播；電訊條例還准許當局截取或阻止傳訊，並對「虛假訊息」予以提控。

- * 電影檢查條例容許查檢影片，包括基於「損害與鄰近地區良好關係」而進行查檢。一九八九年就有一部批評中國的紀錄片因此而被查檢。
- * 警察條例第五十(七)條給予警方搜查及取証的廣泛權力。一九八九年十月，警方藉此從兩家電視台取去示威情景的新聞毛片。
- * 簡易程序罪條例第四節關於未經許可使用揚聲器，曾在一九八九年被引用在一宗帶有政治動機的檢控中對付五名政界的領導人物。
- * 人民入境條例及有關程序，曾被用作阻止對中國持批評態度的人士入境，即使這些人持有效的入境簽證，但仍被拒。
- * 其他對言論自由有限制成份的法例還有公共娛樂場所條例、防止賄賂條例，司法程序法、公安條例，以及誹謗條例中有關刑事罪行的規條。此外，有關蔑視法庭的法例亦應檢討，給予言論自由充份的保障。

- 2.4 當前急務之一是制訂資訊自由法，確保資訊自由建基於法律，從而得以鞏固。此一法例同時使到在民主社會中由政府持有並列為機密的資料受到保護，得以保密。而這些保護資料的條款應可取代現行的官方保密法（見建議第23項），因官方保密法到一九九七年六月三十日即終止，須考慮避免九七後可能制訂更嚴苛的法例。
- 2.5 人權法案第十六條規定可以基於「保障國家安全」而限制表達的自由。以香港的情況，可以解釋為基於保障中華人民共和國——國家——的安全，限制香港的表達自由，即使香港的安全無須以此保障。為免此種語意歧異，人權法案中「國家安全」一詞應改為「香港的安全」。
- 2.6 人權法案(第一部)第五節允許在社會緊急狀態威脅到「國家的生命」時，可剋減言論表達的自由。這一節所用的字眼同樣亦應修改為「香港的生命」。

3. 其他保障言論自由的措施

- 3.1 在人權法案之下，其他可以進一步保障人權的措施包括：成立一個獨立的人權委員會監察法案的實施；創設一個獨立的法律援助機構；有關人權的案件，應對取得法律援助的資格放寬，包括申請人的財政能力及其他標準。
- 3.2 行政局應盡速完成香港電台的公司化，以確保香港電台的獨立製作。
- 3.3 中國方面，當前急務是撤銷港澳辦公室頒佈的限制香港記者在大陸自由採訪的七項規定；同時，也不應干預香港新聞業的自由。